

Afrika als proeftuin voor ontspanning

Halverwege de jaren zeventig luidde Oost-West rivaliteit in Zuidelijk Afrika en de Hoorn van Afrika het voorlopige einde in van het ontspanningsproces tussen Washington en Moskou. In het glasnost-tijdperk echter is Afrika een proeftuin voor ontspanning geworden. Na Antarctica geldt Afrika als het meest geschikte continent om nieuwe vormen van Sovjet-Amerikaanse samenwerking uit te proberen. Drs. I. van Kessel, als wetenschappelijk medewerkster verbonden aan het Afrika-Studiecentrum in Leiden, beschrijft in onderstaande bijdrage de belangrijkste ontwikkelingen op dit terrein.

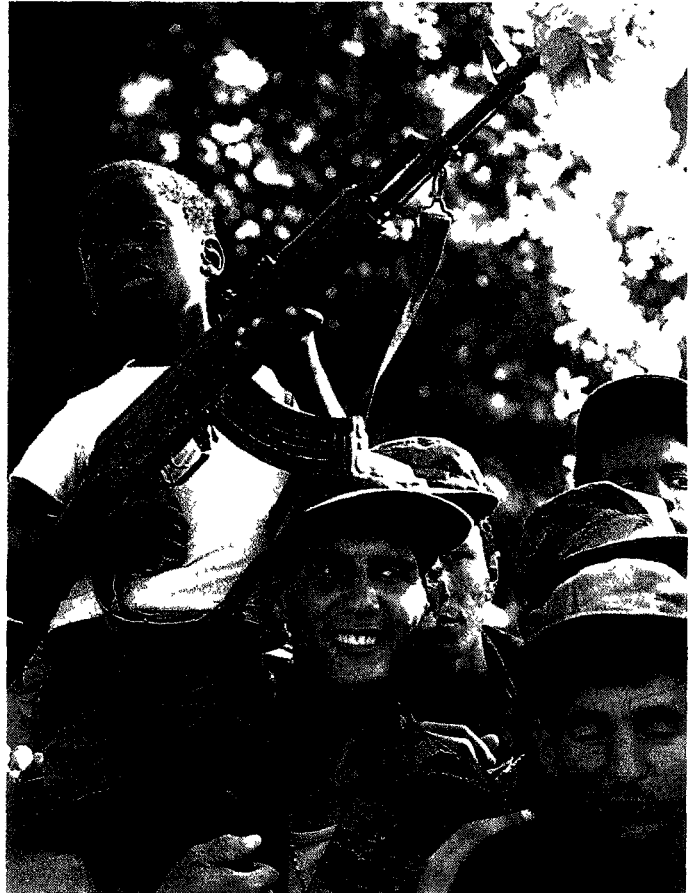
Ineke van Kessel

In Amerikaanse ogen markeerde de interventie van de Sovjetunie en Cuba in de Angolese burgeroorlog in 1975 het begin van het einde van het ontspanningsproces tussen Oost en West. De Sovjet-Cubaanse steun aan Ethiopië in de strijd tegen Somalia om de Ogaden leek twee jaar later de doorbraak van Moskou in Afrika te bevestigen. Zowel de Hoorn van Afrika als Zuidelijk Afrika hebben strategische betekenis voor de grote mogendheden, onder meer vanwege hun ligging aan de 'olieroute' van de Golf naar de westerse landen. Détente in de jaren zeventig, gesymboliseerd door het SALT II-proces (over de beperking van de strategische bewapening), was volgens de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Henry Kissinger afgestorven in de jungle van Angola. President Carters adviseur voor nationale veiligheid, Zbigniew Brzezinski, voegde daar later aan toe dat SALT II vervolgens werd begraven in het zand van de Ogaden. Reagans onderminister voor Afrika, Chester Crocker, stelde in 1981 opnieuw de Sovjetunie 'en haar plaatsvervangers' verantwoordelijk voor het scheppen en in stand houden van regionale conflicthaarden in Afrika. Zijn opvolger onder president Bush, Herman Cohen, constateerde in 1989 echter dat de koude oorlogscompetitie op het Afrikaanse continent nu volledig voorbij is. Sinds de komst van glasnost en perestrojka geldt Afrika niet meer als arena van Sovjet-Amerikaanse rivaliteit, maar als proeftuin voor ontspanning. Beide landen hebben belangen in Afrika, maar voor geen van beide gaat het om vitale belangen. Juist dat besef maakt Afrika nu tot een geschikt experimenteerterrein voor gezamenlijk optreden. De rol van Moskou en Washington bij het akkoord over de onafhankelijkheid van Namibië, gekoppeld aan terugtrekking van de Cubaanse troepenmacht uit Angola en gevolgd door een beginnend vredesproces binnen Angola, is tot dusver het meest spectaculaire voorbeeld van 'parallele actie' van de grote mogendheden. Zowel Washington als Pretoria prezen de constructieve opstelling van Moskou. Voorts hebben Washington en Moskou in 1988 door gezamenlijk optreden verhinderd dat Zuid-Afrika uit het Internationale Bureau voor Atoomenergie werd gestoten. Ook het – later veel bekritiseerde – besluit van de Veiligheidsraad om een kleinere VN-troepenmacht naar Namibië te sturen dan aanvankelijk was afgesproken, past in deze gezamenlijke benadering. In de twee laatste gevallen handelden de supermogendheden tegen de wensen van de Zuidafrikaanse verzetsbeweging, het African National Congress (ANC), de Namibische onafhankelijkheidsbeweging SWAPO en de meeste Afrikaanse landen.

Het nieuwe Afrika-beleid van de Sovjetunie is vooral ingegeven door een nieuwe kosten/baten-

afweging. De in de jaren zeventig geboekte terreinwinst is de ballast van het daarop volgende decennium geworden. Afrika is gedaald op de prioriteitenlijst van Moskou. Als gevolg daarvan heeft het continent ook aan betekenis ingeboet voor de Verenigde Staten. Want Washington is niet zozeer geïnteresseerd in Afrika als zodanig, maar vooral in het terugdringen van de Sovjetinvloed in de Derde Wereld.

De détente van het Brezjnef-tijdperk impliceerde geen terughoudendheid bij steun van de Sovjetunie aan anti-koloniale en radicale bewegingen in de Derde Wereld. 'Vreedzame coëxistentie' gold niet als strijdig met de 'inter-



De eerste Cubaanse militairen die Angola begin 1989 verlieten namen op informele wijze afscheid van de Angolese bevolking. De laatste Cubanen moeten Angola in juli 1991 verlaten hebben.

nationalistische plicht' van steun aan de bevrijdingsstrijd. Dekolonisatie zou, via een overgangsfase, uiteindelijk leiden tot de vestiging van een socialistische maatschappij. Instabiliteit in de Derde Wereld werd gezien als een natuurlijke toestand in landen die dit 'objectief onafwendbare' overgangsproces doormaken. Het streven naar stabiliteit in de Derde Wereld gold als een imperialistische campagne om de revolutionaire vooruitgang te dwarsbomen en de status quo te handhaven. Tot aan de Angolese crisis van 1975 hadden regionale conflicten in Afrika weinig invloed gehad op de globale verhouding tussen de VS en de Sovjetunie. Maar na de Sovjet-Cubaanse interventie in Angola, waardoor de bevrijdingsbeweging MPLA de overwinning kon behalen op haar rivalen UNITA en FNLA, meenden de Amerikanen dat de regionale rol van de Sovjetunie in Afrika niet langer los kon worden gezien van de algehele internationale betrekkingen. Kissingers concept van 'linkage' (koppeling) moest de Sovjetunie dwingen tot een nieuwe kosten/baten-

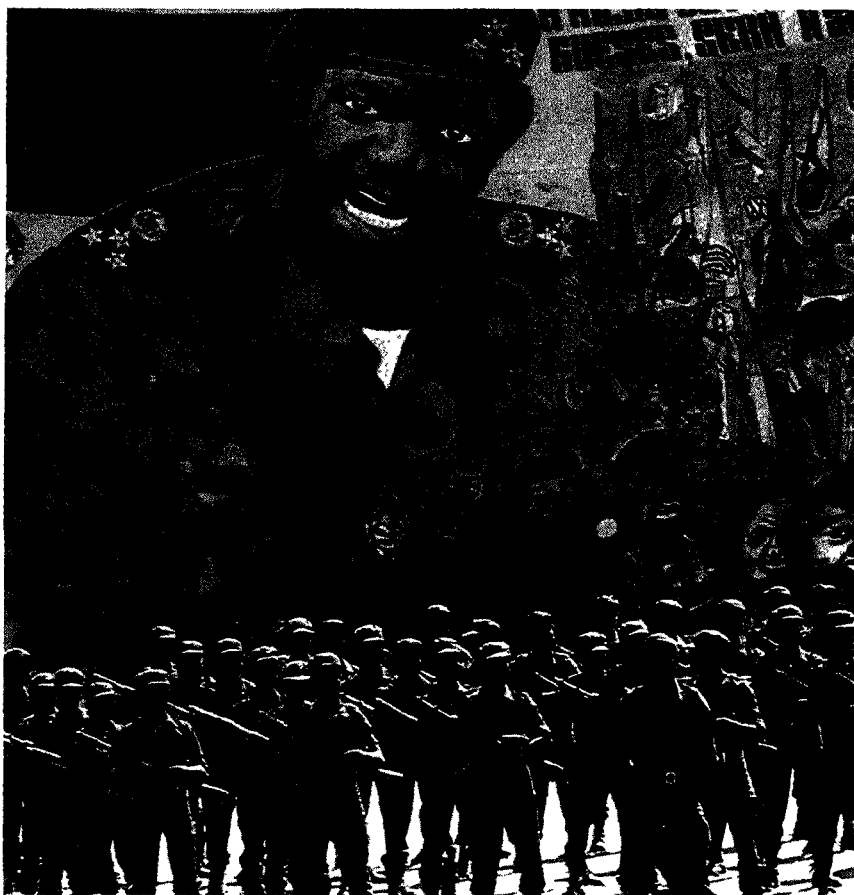
Kosten/baten-afweging

afweging. De Cubaanse interventies in Afrika zouden repercussies moeten hebben voor het geheel van de Sovjet-Amerikaanse betrekkingen. Die doctrine is nooit consequent doorgevoerd, maar kreeg wel concrete vorm in het geval van Angola-Namibië. Het onafhankelijkheidsproces voor Namibië werd gekoppeld aan de terugtrekking van de Cubaanse troepenmacht uit Angola. Kissinger beschouwde Cuba eenvoudig als werktuig van Moskou, al heeft Cuba in Angola deels een zelfstandige rol gespeeld. Toch zou de massale Cubaanse troepenlanding in 1975 niet mogelijk geweest zijn zonder de door de Sovjetunie ingestelde luchtbrug.

De interventie in Angola leverde de Sovjetunie aanzienlijke prestigewinst op in het progressieve deel van de Derde Wereld. De MPLA had op de kritieke datum van de onafhankelijkheid de hoofdstad Luanda in handen, zodat Sovjetsteun daarna gepresenteerd kon worden als hulp aan een internationaal erkende regering. De VS bevonden zich daarentegen met hun steun aan de 'rebellens' van UNITA in hetzelfde kamp als Zuid-Afrika.

Het nieuwe beleid onder Sovjetleider Gorbatsjov houdt meer rekening met de gevolgen van regionale conflicten voor de verhouding met de VS. Zowel de weinig rooskleurige situatie in de meeste Afrikaanse landen als de economische problemen in Sovjetunie zelf hebben geleid tot een heroverweging van doeleinden, middelen en dogma's. De vernietiging van het kapitalisme door het creëren van 'anti-imperialistische vredeszones' in de Derde Wereld lijkt een afgeschreven dogma. Nu overheerst het verlangen om profijt te trekken van participatie in de wereldeconomie. De Sovjetunie wil meer geld steken in de modernisering van de eigen economie en hoopt op toegang tot westerse technologie en kredieten.

Militaire ceremonie van de Angolese verzetsbeweging UNITA. Onder invloed van de vredesontwikkelingen in Zuidelijk Afrika kwam ook overleg tussen UNITA en de Angolese regering tot stand. Een afgekondigde wapenstilstand werd echter al snel verbroken. Later was opnieuw sprake van vredesoverleg tussen de strijdende partijen.



In die optiek wordt grootscheepse militaire steun aan armlastige bondgenoten in Afrika een kostbaar avontuur met twijfelachtig rendement. De conflicten in Zuidelijk Afrika en de Hoorn zijn voor de Sovjetunie niet van zodanig belang dat ze de veel zwaardere belangen mogen verstoren die aan het nieuwe ontspanningsproces zijn verbonden. Daarom hamert Moskou nu op het belang van onderhandelingen en politieke regelingen in deze conflictgebieden. Dit betekent niet dat de Sovjetunie zich terug wil trekken uit Afrika. Haar positie als wereldmacht wordt niet opgeofferd aan het 'nieuwe denken'. Moskou wil wel een rol blijven spelen in onderhandelingsprocessen.

Hoorn van Afrika

De open rivaliteit tussen VS en Sovjetunie in de Hoorn van Afrika dateert van 1977, het jaar waarin de marxistische stroming van kolonel Mengistu de overhand behaalde in de Ethiopische machtsstrijd die was uitgebroken na de val van keizer Haile Selassie. Tot dan toe hadden de VS Ethiopië gesteund bij de opbouw van een modern leger. In ruil daarvoor mochten de Amerikanen een elektronische luisterpost inrichten in Kagnew, bij de Eritrese hoofdstad Asmara. Het buurland Somalia had militaire akkoorden gesloten met de Sovjetunie, die de beschikking kreeg over faciliteiten in de havenstad Berbera. Na de Ethiopische revolutie van 1974 poogde de Sovjetunie vergeefs haar invloed uit te breiden tot Ethiopië zonder Somalia van zich te vervreemden. Toen het Ethiopische leger verwikkeld raakte in de interne strijd om de macht zag Somalia de kans schoon om het oude verlangen naar een Groot-Somalia te verwezenlijken. Daartoe moesten de etnische Somaliërs in de Ogaden worden verenigd met het Somalische vaderland.

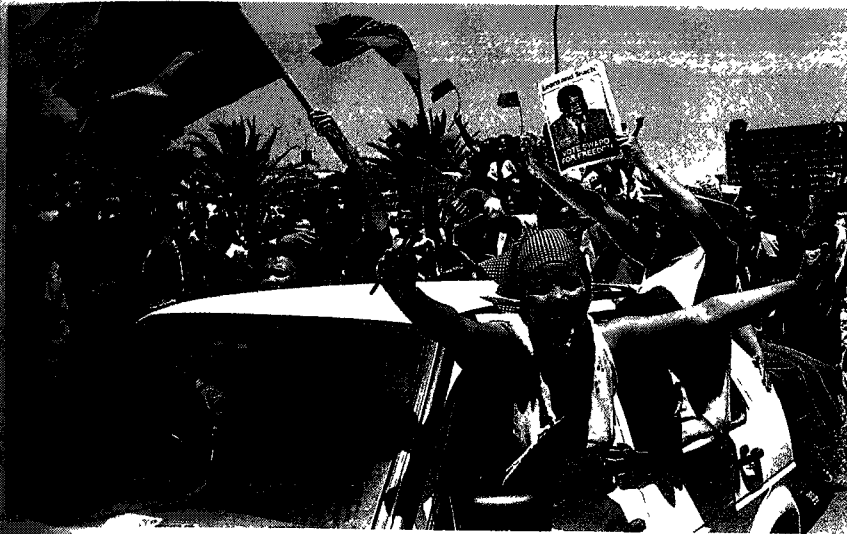
De Somalische inval in de Ogaden leidde tot een omkering van allianties. De Sovjetunie schoot Ethiopië te hulp met wapenzendingen, adviseurs en Cubaanse troepen. Anders dan in Zuidelijk Afrika, waar Havanna vanouds geldt als een steunpilaar van de bevrijdingsbewegingen, fungeerde Cuba in de Hoorn wel als 'plaatsvervanger' van Moskou. Steun aan Ethiopië betekende een scherpe beleidswijziging, want in 1972 had Cuba nog steun betuigd aan de Somalische territoriale aanspraken op Ethiopië. Washington werd een belangrijk wapenleverancier van Somalia, al was de hulp niet groot genoeg om van doorslaggevende betekenis te zijn. Nadat de oorlog in de Ogaden in het voordeel van Ethiopië was beslecht, werd de militaire steun van de Sovjetunie en Cuba ingezet bij de strijd tegen de afscheidingsbewegingen in Eritrea en Tigray. De Sovjetunie, die naar schatting \$ 5 mld. tot \$ 7 mld. militaire hulp in Ethiopië heeft gepompt, heeft nu aangedrongen op onderhandelingen met de afscheidingsbewegingen. Al eerder kreeg Ethiopië nul op het rekest bij een verzoek om een lidmaatschap van de Comecon. Moskou en zijn bondgenoten waren eenvoudig niet bereid de economische prijs te betalen van nog een Derde Wereldbondgenoot.

Overigens is pressie vanuit Moskou of Washington slechts één van de factoren die een rol spelen bij het beslechten van regionale conflicten. Afrikaanse regeringen en verzetsbewegingen zijn geen pionnen op het schaakbord van de grote mogendheden. De voorbeelden van partnerruil in de Hoorn tonen aan dat veel bondgenootschappen weinig duurzaam zijn. De mogelijkheid om van partner te wisselen vergroot de manoeuvreerruimte van de spelers in regionale conflicten. Voor de Hoorn van Afrika was 1989 een turbulent jaar. In hoeverre de mislukte coup in Ethiopië, de staatsgreep in Soedan en de toenemende

binnenlandse onrust in Somalia de vredeskansen beïnvloeden, en welke rol de supermogendheden daarbij kunnen spelen, blijft vooralsnog onduidelijk. Beide supermachten lijken wat gedesillusioneerd over hun bemoeienissen met de onontwarbare kluwen van conflicten in de Hoorn.

Doorbraken in Zuidelijk Afrika

In Zuidelijk Afrika tekent zich echter wel een reeks opmerkelijke doorbraken af. De nieuwe rol van de supermogendheden daar heeft te maken met de dooi tussen Moskou en Washington, maar ook met veranderingen in de regio zelf. Eigenlijk is het nieuwe Afrika-beleid van de Sovjetunie al ingezet voor het aantreden van Michail Gorbatsjov in 1985. Terugblikkend ligt het



Aanhangers van de SWAPO vieren november 1989 de verkiezingsoverwinning. SWAPO verkreeg de zetel onder VN-toezicht gehouden verkiezingen voor het grondwet-geschied. De overwinning, een belangrijke stap naar de afbouw van een apartheidwet voor het zuidelijke Afrika, moest de SWAPO met haar partijen overtuigen.

keerpunt in 1981-82. In 1981 reageerde de Sovjetunie afwijzend op een Mozambikaans verzoek om het lidmaatschap van de Comecon. Het daaropvolgende jaar liet Moskou het afweten toen Maputo aandrong op meer militaire bijstand vanwege de precare veiligheidssituatie. Toch had de Sovjetunie toen een gouden kans om de boze droom van veel westerse en Zuidafrikaanse strategen tot realiteit te maken: Zuid-Afrika via een tangbeweging door Angola en Mozambique klem zetten.

Na Moskou's afwijzing oriënteerde Mozambique zich meer op het Westen, trad toe tot de Conventie van Lomé met de Europese Gemeenschap en sloot in 1984 een non-agressiepact met Zuid-Afrika, het Nkomati-akkoord. Verscheidene westerse landen bleken daarna bereid tot economische steun en zelfs een bescheiden mate van militaire hulp.

De veranderende verhoudingen in Zuidelijk Afrika bieden uitzicht op politieke regelingen zonder veel gezichtsverlies. Alle partijen hebben iets te winnen en kunnen hun verliezen binnen de perken houden. Op het slagveld in Angola was een patstelling ontstaan na een reeks offensieven en tegenoffensieven in 1986-87. Een gezamenlijk offensief van het Zuidafrikaanse leger en de rebellenbeweging UNITA bleek niet in staat de Cubaans-Angolese troepenmacht te verdrijven uit Cuito Cuanavale, Angola's meest zuidelijk gelegen luchtmachtbasis. Bovendien dreigden de Zuidafrikanen hun overwicht in de lucht te verliezen door de levering van nieuwe Sovjet Mig-23 gevechtsvliegtuigen en luchtdoelraketten aan Angola.

De mislukking van het offensief, alsmede de oplopende kosten van de oorlog in Angola en de bezetting van Namibië, versterkte de positie van

het Zuidafrikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken ten koste van de haviken in de Zuidafrikaanse legertop. Het Angola-Namibië-akkoord van eind 1988 kon bovendien aan het blanke electoraat worden verkocht als een politiek succes, omdat alle partijen concessies hadden gedaan. Pretoria stemde in met een onafhankelijkheidsproces voor Namibië onder toezicht van de VN en met terugtrekking van zijn troepen uit Angola. Angola ging akkoord met een tijdschema voor terugtrekking van de Cubaanse troepen, die in 1991 voltooid moet zijn. Bovendien verplichtte Luanda zich tot sluiting van de bases van het ANC, dat voortaan zijn belangrijkste militaire steunpunten ver van Zuid-Afrika's grenzen heeft, in Tanzania en Ethiopië.

Angola had eveneens dringende redenen om te onderhandelen. De economie is totaal verwoest door de oorlog, die beslag legt op rond 85 % van de olie-opbrengst, Angola's belangrijkste inkomstenbron. Cuba kan de politieke overleving van de MPLA-regering en de onafhankelijkheid van Namibië presenteren als een belangrijke overwinning op de apartheidstaat. Voor de beide supermachten pakt het akkoord eveneens gunstig uit. Chester Crocker behaalde op de valreep nog een succes voor zijn veelgesmaade doctrine van 'linkage' tussen onafhankelijkheid voor Namibië en het vertrek van de Cubanen uit Angola.

De Sovjetunie zag kans zich te presenteren als een verantwoordelijk partner bij de regeling van regionale conflicten, zonder haar oude bondgenoten te laten vallen.

Niettemin roept het akkoord ook vragen op voor toekomstige regelingen in Zuidelijk Afrika. Het akkoord werd gesloten door Zuid-Afrika, Angola en Cuba onder de hoede van de VS en de Sovjetunie. Bij de onderhandelingen was SWAPO zelf geen partij, een gegeven dat ook binnen de Zuidafrikaanse verzetsbeweging ANC tot bezorgdheid leidde.

Oplossing voor Zuid-Afrika?

In 1989 kwamen voor het eerst onderhandelingen in zicht over Zuid-Afrika zelf. Het ANC beraadde zich in juni van dat jaar in Lusaka met vertegenwoordigers van geestverwante organisaties uit Zuid-Afrika, het United Democratic Front (UDF) en de vakcentrale COSATU. Onderhandelingen zijn een reëel perspectief geworden, zo stelde het verslag van dit beraad, 'vanwege de manoeuvres van imperialisten die enige steun krijgen van onze oude vrienden' (de Sovjetunie, China en de Frontlijnstaten in Zuidelijk Afrika). Uit het document sprak vooral de vrees dat de verzetsorganisaties het initiatief zullen verliezen. Gezien het proces van ontspanning tussen de supermogendheden en de pogingen om regionale conflicten bij te leggen, dreigt het gevaar dat de voorwaarden voor onderhandelingen over Zuid-Afrika's toekomst door anderen geformuleerd zullen worden.

In een communiqué, uitgegeven na het bezoek van ANC-voorzitter Oliver Tambo aan Moskou in maart 1989, werd niet langer gerept over gewapende strijd, maar over de noodzaak van 'afschaffing van de apartheid met politieke middelen'. Moskou heeft zijn steun aan de gewapende strijd niet stopgezet, maar zich wel uitgesproken tegen escalatie van de strijd.

Voor het eerst sinds de sluiting van haar consulaat-generaal in Pretoria in 1956 legde de Sovjetunie in 1989 officieel contact met Zuid-Afrika. Voorjaar 1989 bezocht onderminister van Buitenlandse Zaken Anatoly Adamisjin Zuid-Afrika. Daarnaast hadden Sovjetdelegaties een reeks informele bijeenkomsten met Zuidafrikanen van uiteenlopende signatuur, onder wie mensen die dicht bij de regering staan. Tot dan toe was het ANC en de daarmee verbonden Zuidafrikaanse

Communistische Partij (SACP) de enige gespreks-partner van Moskou geweest. Westerse en Zuidafrikaanse bezoekers, die in Moskou probeerden de intenties van de Russen te peilen, keerden terug met de boodschap dat het nieuwe beleid van de Sovjetunie nog niet is uitgekristalliseerd. Afrika heeft geen hoge

gelijke rechten zullen hebben. Zo'n constructie staat haaks op de positie van het ANC, dat een unitaire staat met individuele rechten zonder onderscheid naar ras verlangt. Zijn voorstel behelst een parlement met twee kamers, waarin de blanke minderheid een gegarandeerd aantal zetels krijgt in de 'Eerste Kamer', en een recht van veto.

Strijders van een der Eritrese verzetsbewegingen met op het Ethiopische leger buitgemaakt militair materieel. De grote mogelijkheden zijn er tot dusverre niet in geslaagd hun invloed aan te wenden om aan het meest langdurige gewapende conflict op het Afrikaanse continent een einde te maken.



prioriteit in het buitenlands beleid van de Sovjetunie. De grotere mate van openheid heeft tot gevolg dat de beleidsmakers in Moskou eventuele onderlinge meningsverschillen niet langer verbergen. De standpunten van Afrika-experts van verschillende instituten in Moskou komen niet noodzakelijk overeen met de officiële politiek.

Niettemin valt uit deze reeksen gesprekken te destilleren dat het Sovjetbeleid ten aanzien van Zuidelijk Afrika op twee uitgangspunten is gebaseerd:

- De Sovjetunie is er niet op uit om van Zuid-Afrika een socialistische samenleving te maken. Doel van het Sovjetbeleid is het einde van de apartheid, waarna de Zuidafrikanen zelf hun maatschappijvorm moeten kiezen. Pogingen om nu een socialistisch bestel in te voeren worden beschouwd als onrealistisch: te duur en niet werkbaar.

- Een politieke regeling heeft de voorkeur boven een militaire oplossing. Gewapende strijd is geen alternatief voor onderhandelingen, maar een drukmiddel om tot onderhandelingen te komen.

De militaire steun aan het ANC zal worden voortgezet, maar de Sovjetunie kan haar positie als belangrijkste wapenleverancier ook gebruiken om het ANC aan de onderhandelingstafel te krijgen. Hoofddoel is thans het op gang brengen van een onderhandelingsproces.

Dat betekent dat Moskou en de westerse landen in ieder geval voor de korte termijn op dezelfde lijn zitten. Over de verdere invulling van een regeling voor Zuid-Afrika verschillen Sovjetexperts ook onderling van mening. Gleb Staroesjenko, onder-directeur van het Afrika-Instituut van de Sovjet-Academie van Wetenschappen, komt opmerkelijk dicht in de buurt van de toekomstplannen van de Nasionale Party in Zuid-Afrika, met zijn pleidooi voor een regeling waarbij alle etnische groepen

Naar zijn mening zal etnische verscheidenheid voor Zuid-Afrika de komende eeuw een realiteit blijven waarmee rekening gehouden moet worden. Staroesjenko's opvattingen vertegenwoordigen geen officieel regeringsbeleid, maar zijn ook niet door Moskou gedisavoueerd. Wel lijken de experts in Moskou eensgezind van oordeel dat de geweldsspiraal in Zuid-Afrika niet uit de hand mag lopen. Moskou heeft geen behoefte aan een Oost-West conflict in Zuidelijk Afrika. Dat zou het ontspanningsproces ondermijnen en de binnenlandse hervormingen van de Sovjetunie kunnen verstoren.

De apartheid in Zuid-Afrika moet worden uitgebannen, niet alleen omdat het een onmenselijk systeem is, maar – zo redeneert Moskou – ook omdat het de regionale stabiliteit bedreigt. Ook Washington is langzamerhand tot de conclusie gekomen dat niet de Sovjetunie, maar Zuid-Afrika de belangrijkste bron van instabiliteit in Zuidelijk Afrika is.

Daarmee lijken de voorwaarden geschapen voor een gezamenlijk optreden van de Sovjetunie en de westerse landen om ook de partijen in dit oudste en moeilijkste conflict van Afrika aan de onderhandelingstafel te krijgen. De nieuwe koers van de Sovjetunie is een steun in de rug voor de gematigde stroming binnen het ANC, die ook aanstuurt op onderhandelingen. De onvermijdelijke compromissen, die te zijner tijd gesloten moeten worden, kunnen echter ook een bron van conflicten binnen het Zuidafrikaans verzet worden. Bij een deel van het verzet bestaat namelijk de vrees dat de klassenstrijd, en daarmee het perspectief op een socialistisch Zuid-Afrika, in het belang van het internationaal machtsverevenwicht wordt opgegeven.